

SIGNIFICADO Y PROYECCIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL CAMPO ECONÓMICO*

CARLOS CÁCERES CONTRERAS**

En primer lugar, el Congreso Nacional, quien tiene la facultad de fiscalizar los actos del Gobierno.

En segundo lugar, un Poder Judicial autónomo e independiente.

En tercer lugar, la Contraloría General de la República, quien tiene por objeto controlar los actos de la administración y velar por la inversión de los recursos fiscales.

En cuarto lugar, el Tribunal Constitucional de la República, cuyo propósito es controlar la Constitucionalidad de las leyes.

En quinto lugar, el Consejo de Seguridad Nacional con la misión específica de representar a las autoridades situaciones que puedan, de alguna manera, desembocar en una alteración del orden ciudadano.

Por último, el Banco Central autónomo e independiente que tiene como misión específica velar por la estabilidad del valor de nuestra moneda, con autonomía e independencia del Poder Ejecutivo, en el sentido que al Banco Central le está absolutamente prohibido entregar recursos de créditos al Gobierno bajo la única excepción de un caso de guerra que haya sido previamente ratificado por el Consejo de Seguridad Nacional.

Observamos entonces que hay un todo coherente, que hay un fuerte Poder Presidencial, pero un Poder Presidencial limitado por cada una de estas entidades.

*Conferencia en el Seminario "Significado y proyecciones de la reforma constitucional propuesta por el gobierno" realizado en la Universidad Bernardo O'Higgins el 28 de julio 1992.

**Ingeniero Comercial. Master en Administración de Negocios en la Universidad de Cornell y postgraduado en la Universidad de Harvard. Ex Ministro de Hacienda e Interior.

Ahora bien, ¿hacia dónde se encaminan las reformas planteadas por el Poder Ejecutivo?

Fundamentalmente a alterar la composición de las entidades destinadas a controlar el Poder Presidencial. Se dice que el sentido de la reforma es democratizar el orden institucional.

Un análisis de cada una de las reformas propuestas permiten concluir que aquí se hace mal uso de la palabra democratizar. No es democratizar lo que se busca en la reforma propuesta, lo que se pretende esencialmente, es politizar la presencia de cada una de estas instituciones encargadas de limitar el fuerte Poder Presidencial establecido en nuestro orden institucional.

No tengo nada contra los políticos, ejercen un papel importante en la vida ciudadana, pero deben tener su marco de competencia, su marco específico de acción y no entrar a deteriorar este sistema de pesos y contrapesos que en forma muy equilibrada fueron capaces de delinear quienes inspiraron la Carta Fundamental del año 1980.

Cuando se revisa el detalle de cada una de las reformas propuestas, no se encuentra en ninguna de ellas que afecten directa e inmediatamente el aspecto estrictamente económico de la vida nacional. Se podría guardar tranquilidad haciendo ese análisis, pero, lo que tiene incidencia económica importante es el mismo proceso de la reforma, que altera este horizonte de tiempo que va a definir una determinada tasa de inversión.

Pero a su vez, la reforma propuesta encierra —a mi juicio— una gravedad importante a lo que se refiere al capítulo de la reforma de la Constitución.

En las conversaciones que se tuvo con al ese entonces, partidos de oposición y los partidos que apoyaban la gestión de Gobierno, en la reforma del año 1989, se hizo especial hincapié que la reforma propuesta por el Poder Ejecutivo pretendía darle al país la necesaria estabilidad institucional. Hubo consenso en cada una de las instituciones, partidos y personas que participaron en esas conversaciones, que para el país, era necesario e indispensable esa estabilidad institucional, y que por lo tanto, había que evitar caer en un proceso continuo de reformas y contrarreformas a la Carta Fundamental; se reconoció que en la Constitución Política del año 1980, en ese capítulo específico de la reforma de la Constitución habían encerrados ciertos vacíos, ciertos errores y cierta inflexibilidad que podía colocar a la sociedad política chilena en un problema más o menos delicado.

Estaba el capítulo primero, el capítulo que establece las bases de la sociedad chilena; el capítulo tercero, que se refiere a los derechos y garantías; estaba el capítulo de las FF.AA.; el capítulo del Consejo de Seguridad Nacional; el capítulo del Tribunal Constitucional y muy importante, el capítulo de la Reforma de la Constitución. Para reformar la Constitución era absolutamente indispensable contar con los dos tercios del parlamento.

¿Qué pretende hoy día la reforma planteada por el Poder Ejecutivo?

Pretende reducir el quorum de la reforma de los dos tercios, a los tres quintos, vale decir, colocarlo en igualdad de condiciones que el resto de los Capítulos del Orden Institucional. Mantiene los dos tercios para el Capítulo primero y el Capítulo tercero, pero cuando sea más fácil por el menor quorum modificar la Carta Fundamental, evidentemente que el paso siguiente va a ser crear las condiciones para cambiar el Capítulo primero y el Capítulo tercero donde están contenidos aquellos aspectos más significativos y más relevantes para la estabilidad institucional del país.

En el Capítulo primero hay a lo menos un aspecto extremadamente serio en la eventualidad que se propusiera su modificación, que es precisamente aquel párrafo vinculado a la presencia como principio ordenador de la sociedad chilena, el principio de la subsidiariedad.

La base de nuestro orden social está hoy día precisamente en la vigencia y aceptación de este principio del orden subsidiario, que le asigna a la responsabilidad individual en todos aquellos aspectos en los cuales ella tiene competencia, la capacidad de tomar las decisiones específicas.

En relación al capítulo tercero, que aún se mantiene el quorum de modificación de dos tercios, pero que a posteriori perfectamente podría ser modificado una vez que se altera el quorum de la reforma de la Constitución, ese capítulo contiene aspectos tan significativos, que comentaré brevemente:

El primero de ellos, el aspecto de la libertad de trabajo, la libertad de asociación y la negociación colectiva por empresa. Nuestro orden constitucional establece la libertad de asociación, nadie puede ser obligado como era antes en la vida sindical, a pertenecer a un determinado gremio, es decisión voluntaria de la persona que va a observar el costo y el beneficio de participar en una determinada asociación, quien debe tomar esa decisión.

Con el objeto de darle eficiencia al trabajo de la empresa, independizar la vida de la empresa de las presiones de carácter político, establece el N° 16

del capítulo III, la presencia de la negociación colectiva por empresa. Se evita la negociación colectiva por actividad económica, reconociendo que ese hecho permite que en el proceso de la negociación sindical pueden surgir presiones de carácter político que de alguna manera van a alterar la flexibilidad y la eficiencia de la empresa, hoy día cada vez más necesaria cuando estamos en un mundo globalizado, en un mundo en que las variables del comercio internacional se van modificando constantemente y el papel de la empresa es irse adaptando a ese cambio, a esa dinámica de la competencia internacional.

Establece el orden institucional en el número 21 del capítulo III, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica en la medida en que no sea contradictoria con las buenas costumbres y la vida moral chilena. Coloca otro párrafo importante en ese número, que es la regulación de la actividad empresarial del Estado a la cual le coloca dos limitaciones significativas:

- a) primero, para aceptar una acción empresarial del Estado se requiere una ley de quorum calificado, los 4/7 en el orden institucional;
- b) segundo, una actividad empresarial del Estado debe estar sometida exactamente a la misma legislación vigente para la actividad privada en ese campo específico, vale decir, no crear una discriminación de tal manera que el sector público en el caso de llevar a cabo una actividad empresarial, compita en igualdad de normas, en igualdad de reglas con esa actividad privada.

El número 22 es todavía más significativo, el principio de la no discriminación.

Para simplificar los puntos de vista, se podría llegar a la conclusión que el deterioro económico de Chile que llevó al caos político y al caos moral del año 1973, surge como una de sus causas el trato discrecional de parte del Estado, en que la decisión económica estaba influida por la vinculación que se daba entre la autoridad política y el sector económico específico.

La presencia de una auténtica competencia, la presencia de una auténtica economía de mercado está radicada en la presencia de una norma eminentemente impersonal, eso le da valor a la presencia de una competencia, eso crea las condiciones para que la empresa realmente demuestre su ventaja competitiva con absoluta independencia de favores, prebendas o privilegios que pueda recibir de la autoridad del Estado. El trato no discriminatorio pasa a ser un elemento esencial en la vida de una economía de mercado.

El número 27 de ese capítulo, establece las condiciones del derecho de propiedad. Una sociedad no merece el calificativo de sociedad libre si no se fundamenta en el derecho de propiedad, es ella la que permite las autonomías e independencias para actuar en la vida ciudadana y nuestro orden institucional del año 1980, innova en este sentido al legislar del punto de vista constitucional, no solamente sobre el derecho de propiedad, vale decir el derecho sobre la propiedad que hoy día se tiene, sino que ampliando este aspecto del derecho de propiedad, también legisla en cuanto al derecho de acceso a la propiedad.

La posibilidad de difundir la propiedad de tal manera de crear las autonomías e independencias para la actuación soberana de cada uno de los ciudadanos.

Recuerdo que en las sesiones del Consejo de Estado, cuando se analizaba el proyecto de la Constitución Política del año 1980, don Jorge Alessandri dedicó mucho tiempo a este aspecto del derecho de propiedad, reconociendo que cuando se vulnera el derecho de propiedad, como fue en épocas pasadas, sencillamente la sociedad se deteriora desde el punto de vista económico, político y moral. Nuestra Carta Fundamental resguarda el derecho de propiedad colocando la exigencia de la participación de tribunales en el caso de una expropiación, pero agregando un punto sobre el cual don Jorge Alessandri hacía especial hincapié, la expropiación en el caso de ser aprobada debe ser pagada al contado.

La Reforma Agraria se pudo llevar a cabo aquí en Chile gracias a que en una legislación posterior se permitió el pago a plazo, con bonos provenientes del Estado, no reajustables por la vía de la inflación, con lo cual evidentemente la expropiación que hizo el Estado merece otro tipo de calificativo.

Por último, en la etapa de la formación de la ley, la Carta Fundamental del año 1980 entrega atribuciones exclusivas desde el punto de vista económico al Presidente de la República, dejando al Congreso la sola posibilidad de reducir los gastos en ningún caso aumentarlos, vale decir, el Poder Presidencial tiene la facultad exclusiva desde el punto de vista del presupuesto, pero, agregado a esa responsabilidad exclusiva surge la presencia de un Banco Central autónomo e independiente que está inhabilitado de otorgarle recursos de créditos al Gobierno, esto obliga evidentemente a que esa facultad presidencial exclusiva sea bien utilizada en el sentido que el gasto del Gobierno no vaya a generar un deterioro en el valor de la moneda nacional.

Estos son algunos de los aspectos que sin lugar a dudas preocupan cuando se abre un debate sobre el proceso de reforma de la Constitución.

Las modificaciones constitucionales no son necesarias, el país ha avanzado en la consolidación de su proceso democrático, en la permanencia del crecimiento económico, con el orden institucional aprobado en el año 1980 y reformado en un sentido de perfeccionamiento y de consenso el año 1989. La pregunta que salta a la vista entonces es ¿si es necesario mantener para la estabilidad del país el debate abierto?